



Organes de gouvernance et paradoxe démocratique

Guillaume Biot-Paquerot

► To cite this version:

Guillaume Biot-Paquerot. Organes de gouvernance et paradoxe démocratique : Le cas des conseils d'administration d'université. 2006, pp.1-18. hal-00137199

HAL Id: hal-00137199

<https://hal.science/hal-00137199>

Submitted on 17 Mar 2007

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Organes de gouvernance et paradoxe démocratique : Le cas des conseils d'administration d'université

Guillaume Biot-Paquerot*
*Groupe Sup de Co La Rochelle
Fargo-Leg (Dijon) et Cerege (Poitiers)*

Résumé : Le but de cet article est de présenter une étape préalable à un travail s'attachant à discuter de la gouvernance des universités françaises, qui s'appuiera ultérieurement sur une étude empirique. Nous discuterons ainsi du contexte particulier qu'offre la cogestion des établissements universitaires depuis 1968, mettant en œuvre des organes de contrôle tels que les conseils d'administration dans les universités. Le cadre de la finance partenariale, et plus particulièrement celui des théories de la gouvernance, permet de discuter et d'intégrer les comportements opportunistes des différentes parties prenantes participant au processus de création et de répartition de la valeur. L'université n'est alors qu'une application particulière du modèle de la théorie de la gouvernance. L'évolution du contexte lié à l'enseignement supérieur en Europe, et plus particulièrement la mise en œuvre des PRES en France, rendent centrale la compréhension des relations contractuelles qui lient les différentes parties prenantes au sein des universités.

Mots-clefs : universités, gouvernance, conseil d'administration, présidents d'université, contrôle

* L'auteur tient à remercier le Fonds Social Européen (FSE) pour son soutien financier.

Introduction

Le statut particulier de la structure de propriété des universités peut compliquer leur étude, notamment en déplaçant l'analyse des établissements aux détenteurs des droits de propriété. L'étude des universités a été largement influencée par les analyses issues du secteur privé. Winston (1997) identifie les différences fondamentales qui existent entre les universités et les entreprises privées, afin d'éclairer le fonctionnement de ces organisations publiques à l'aune des théories de la firme. Pour ce faire, il base son analyse sur l'approche développée par Hansmann (1980), qui définit les universités à partir de la contrainte de non distribution, selon laquelle les organisations à but non lucratif peuvent réaliser des profits mais ne peuvent les distribuer à ceux qui les contrôlent, ces organisations n'ayant pas de propriétaires en tant que tels.

Le champ de la gouvernance, initié par les travaux de Berle et Means (1932), a largement évolué au cours du temps. L'idée développée par les auteurs est alors de sécuriser l'investissement des actionnaires par rapport à l'opportunisme du dirigeant. À l'origine centrés sur les relations actionnaires-dirigeants, et par conséquent sur les sociétés cotées, ces travaux ont connu de nombreux enrichissements. L'élargissement du cadre théorique permit alors d'intégrer à la fois la latitude décisionnelle des dirigeants vis-à-vis des actionnaires, mais également un certain nombre de parties prenantes. Dans ce cadre, le conseil d'administration apparaît comme un mécanisme particulier censé permettre de limiter l'opportunisme managérial, et d'accroître la création de valeur. L'élargissement du cadre conceptuel à d'autres parties prenantes autorise la transposition de la réflexion théorique à des organisations non cotées, voire publiques. Nous appliquons cette démarche au cadre des universités en France, à l'instar de la réflexion initiée par Fama et Jensen (1983a et 1983b) sur les droits de propriété appliquée à différentes formes organisationnelles.

Ainsi, les universités représentent un cadre pour le moins intéressant en vue de mettre à l'épreuve le cadre théorique de la gouvernance. En effet, la simple transposition du cadre théorique de l'agence, dans sa vision normative, ne permet pas d'expliquer la création de valeur de façon satisfaisante. Les administrateurs sont des membres élus, majoritairement des pairs membres des personnels et des usagers. La théorie classique de l'agence ne semble pas s'adapter au cadre de la cogestion en vigueur dans les établissements d'enseignement supérieur en France. En revanche, les développements offerts par la théorie positive de l'agence, et les apports de Charreaux (2000), relatifs à l'émergence d'une théorie du conseil

d'administration, semblent offrir un cadre de référence satisfaisant pour expliciter la démarche de création de valeur au sein des universités.

Cet article a pour objet de proposer une méthodologie de recherche en vue de valider un certain nombre d'hypothèses relatives à l'action des présidents d'université, et au rôle des conseils d'administration, dans le contexte de réforme de l'enseignement supérieur (LMD) et de réforme budgétaire (LOLF). Il représente une étape préalable à notre réflexion, qui sera complétée par la suite par une étude empirique ultérieure.

1. Pour une théorie de la gouvernance universitaire

La représentation de l'organisation qui découle du modèle principal-agent est souvent trop pauvre pour expliquer les phénomènes organisationnels complexes. Jensen (2001) voit ainsi dans les théories traitant de la prise de décision le moyen d'envisager les modalités de résolution des conflits qui découlent de la confrontation de différentes composantes au processus décisionnel². La *stakeholder theory* permet d'introduire la recherche d'intérêt de différentes parties prenantes dans le processus de prise de décision au sein des organisations.

Le concept de *stakeholders* fait explicitement référence aux enjeux des différentes parties prenantes. Un enjeu représente pour ces individus un intérêt ou une attente particulière vis-à-vis d'une décision ou d'un ensemble de décisions qui influenceront une coalition quelconque (une entreprise, une association, un groupe d'amis, de colocataires...). Ces attentes n'ont d'ailleurs pas nécessairement d'implication pécuniaire, les enjeux pouvant être d'ordre affectif, avoir un impact sur le bien-être des individus, leur santé etc. Cet enjeu peut également être appréhendé en tant que créance, et ouvre donc un droit ou une revendication sur un droit de propriété. Un enjeu peut donc être placé sur une échelle qui irait du simple intérêt porté à un projet quelconque jusqu'à une créance légale matérialisée par un titre de propriété (Caroll et Buchholtz, 2000), il dépend étroitement de la fonction d'utilité des parties prenantes, et par conséquent de l'environnement dans lequel elles évoluent.

L'Université regroupe différents *stakeholders* qui génèrent un ensemble de relations sous la forme d'arrangements contractuels prévus dans le cadre de la législation. Différents

² Les clients demandent des prix bas, une qualité élevée et un service adapté à leur demande. Les employés veulent des rémunérations élevées, des très bonnes conditions de travail, des avantages en nature (congrés, mutuelle et retraite). Les pourvoyeurs de capitaux demandent une rémunération élevée de leur investissement, et des risques faibles. Les collectivités attendent des retombées sociales les plus larges possibles. Et ainsi de suite pour l'ensemble des groupes qui gravitent autour de la décision.

textes de loi et circulaires relatifs à l'enseignement supérieur³ régissent les relations entre les différentes parties prenantes. Ces règles édictent les tutelles des universités et des personnels enseignants et administratifs et formalisent un certain nombre d'arrangements entre les différentes parties prenantes. Dans le cadre de cette législation, la loi définit le système d'Enseignement supérieur comme un système visant à la promotion de la *participation* des usagers et des acteurs qui le composent. La participation des acteurs à la gestion des établissements correspond à une réflexion de la fin des années 60 relative au formalisme et aux dérives de la bureaucratie. Le pouvoir politique de l'époque répond par l'association des fonctionnaires et des usagers aux responsabilités et aux décisions administratives. En 1968, le législateur introduit ce principe avec la volonté, réaffirmée en 1984, de faire participer les membres de la communauté universitaire à la gestion des établissements⁴. Les projets suivent un certain nombre d'étapes avant d'être présentés à la tutelle (voir Figure 1).

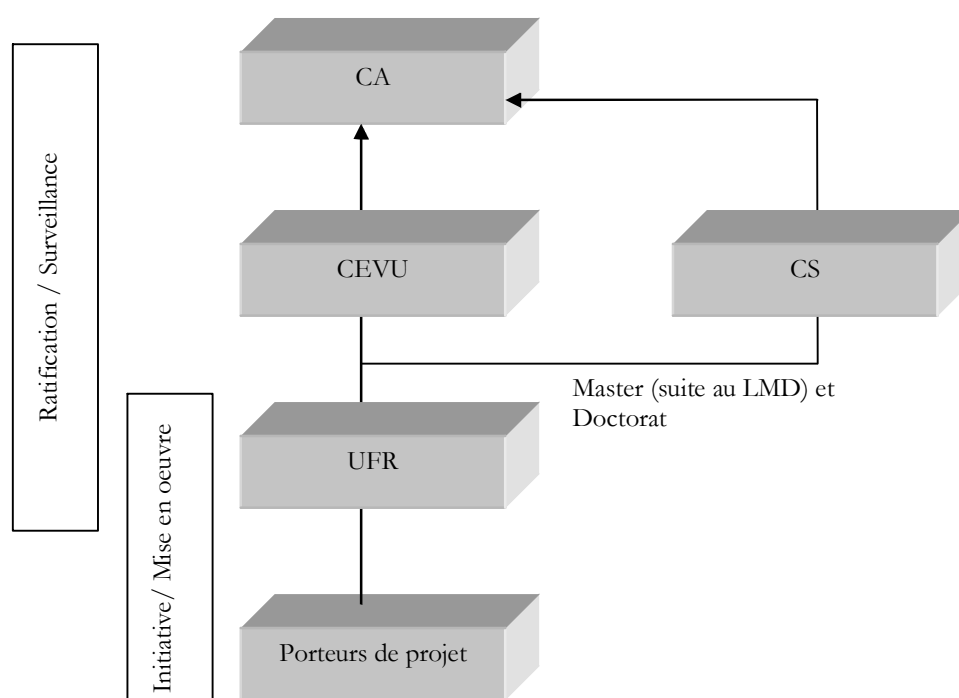


Figure 1 : Étapes du processus de validation d'un projet au sein d'un établissement universitaire

En cherchant à faire coexister les différentes catégories de personnels au sein des conseils de l'université, qui représentent la forme la plus explicite et la plus clairement

³ La loi 84-52 du 26 janvier 1984, et la loi de 1989.

⁴ Gimenez (1999) parle à propos de ce système de *cogestion*, alors que les pouvoirs publics préfèrent les termes de *concertation* ou de *participation*. « Ainsi, on peut définir la notion de *cogestion* comme suit : il s'agit de la gestion de l'établissement par des représentants émanant de la participation des membres des différentes catégories composant l'université et dans un souci de paritarisme entre elles-ci. »

identifiée de l'exercice de la cogestion, le législateur a offert aux syndicats l'opportunité d'accroître leur poids à l'intérieur des structures décisionnaires, et par conséquent d'influer fortement sur la gestion des universités. Le conseil d'administration symbolise le lieu de confrontation des intérêts de l'ensemble des créanciers résiduels, tel que le décrit la théorie de l'agence, notamment en cas de diffusion du capital entre des actionnaires multiples (exemple des entreprises cotées). Le conseil d'administration représente alors un outil de délégation du contrôle de certaines décisions par le dirigeant, *a fortiori* lorsque la séparation des organes de contrôle et de décision est importante (séparation fonctionnelle).

1.1 Le cadre de l'approche stakeholders

La théorie des parties prenantes au sein de la perspective contractuelle trouve ses sources dans la représentation de la firme que l'on doit notamment à Alchian et Demsetz (1972), qui interprètent les organisations en tant que nœud de contrats, vision évoluée de la relation principal-agent permettant « *d'expliquer les mécanismes organisationnels comme moyens d'aligner le comportement de l'agent sur les intérêts du principal* » (Charreaux, 1999, p.87). On peut alors voir dans la coexistence d'autres parties prenantes externes à la relation dyadique principal-agent différentes explications concurrentes mais pas nécessairement exclusives. Dans un premier temps, l'émergence de mécanismes institutionnels centralisés permet de gérer plusieurs contrats simultanés ayant comme point focal le dirigeant⁵, et l'on ne considère alors que les effets internes à la relation (il n'a d'effet sur aucune autre partie que celles qui sont prévues par les contrats, qui peuvent être formels ou non)⁶. L'approche *stakeholders* permet de considérer l'organisation comme un nœud de relations symétrique entre les parties prenantes à la firme et les parties externes à la firme, qui peuvent affecter ou être affectées par les décisions de l'organisation. Les *stakeholders* « *se définissent comme les personnes dont le bien-être (ou l'utilité) est affecté par les actions et décisions de l'organisation. Cela ne signifie pas, pour autant, qu'ils participent à la négociation du nœud de contrats. [...] On peut distinguer, sur la base de la notion d'accord volontaire, les concepts de cocontractant et de partie prenante. On peut subir les effets d'une décision sans avoir participé volontairement à l'accord* » (Charreaux, 1999, p.89). Dans un second temps, on intégrera les effets externes aux relations contractuelles à proprement parler (Freeman⁷, 1984), et on cherchera à

⁵ Le dirigeant est alors représenté comme au centre du nœud de contrats, tel que le décrivent Jensen et Meckling (1976).

⁶ On pourra se reporter au numéro spécial de l'*Academy of Management Journal, Special Research Forum on Stakeholders, Social Responsibility, and Performance*, October, 1999 ; *Academy of Management Review*, April, 1999.

⁷ Freeman (1984, p.53) qualifie de *stakeholder* « *tout groupe ou individu qui peut affecter ou être affecté par la réalisation de l'objet de l'organisation* ». Différents cas sont alors envisagés, en fonction de l'existence d'un lien contractuel formel

évaluer l'influence de ces mécanismes sur les autres parties prenantes ou *stakeholders*. Cette seconde approche, qui découle de la vision proposée par Grossman et Hart (1986) et Hart et Moore (1990), renforce l'idée selon laquelle la propriété confère le droit de prendre des décisions relatives à toutes les éventualités qui ne sont pas prévues dans les contrats initiaux. Ce sont donc les éléments non contractuels qui permettent de définir l'organisation (Zingales, 1998), et par conséquent l'influence des parties prenantes qui ne sont pas initialement intégrées au processus décisionnel de façon contractuelle.

Hill et Jones (1992) proposent un nouveau modèle basé sur le paradigme de la théorie de l'agence, élargi à l'ensemble des parties prenantes (*stakeholder-agency theory*). Ils proposent une vision de l'organisation basée sur la divergence d'intérêts entre la firme et les parties prenantes, liée à une dépendance envers les ressources. Des mécanismes d'alignement des intérêts des différentes parties prenantes apparaissent alors et sont développés par d'autres auteurs. Frooman (1999) complète cette analyse en insistant sur la relation d'interdépendance de l'organisation et des parties prenantes, et sur l'antagonisme et l'asymétrie informationnelle qui peuvent exister entre les parties. On peut alors considérer que les développements qu'il propose vont à l'encontre du principe d'efficacité selon lequel seules les formes organisationnelles qui survivent à terme sont celles qui permettent de minimiser les coûts de transaction. Charreaux (*op. cité*) rappelle à ce propos « *l'explication des formes organisationnelles est fondée sur l'hypothèse qu'elles émergent afin de minimiser l'ensemble des coûts 'conflituels', y compris les coûts résultant des effets externes, associés aux différentes relations de coopération ou, plus exactement, de façon à maximiser le bien être (selon le principe d'efficacité) de l'ensemble de la coalition représentée par les parties prenantes.* » Plus récemment, Rajan et Zingales (1998 et 2001) proposent une vision des organisations en tant que combinaison d'actifs spécialisés et d'individus, sorte de nœud d'investissements spécifiques. Au même titre que la vision du nœud de contrats proposée par Jensen et Meckling, cette représentation admet le particularisme des organisations, qui sont fortement attachées aux caractéristiques des individus qui les composent⁸. À la différence près qu'ils intègrent uniquement les salariés à leur définition de la firme, en tant que créanciers résiduels. À l'instar de la théorie des droits de propriété, la vision de l'organisation qui en résulte, en tant que nœud d'investissements spécifiques, ne coïncide pas nécessairement avec la définition juridique, mais elle est en harmonie avec la vision

existant entre les individus et la firme. On différencie alors les partenaires contractuels de l'organisation des parties prenantes, au sens de communauté, de groupes de pression ou d'intérêt, de collectivité...

⁸ On peut cependant noter que Jensen (1983) n'exclut pas que, pour certaines formes d'organisations, les salariés puissent être créanciers résiduels.

économique de l'organisation : un faisceau d'arrangements contractuels et d'investissements spécifiques qui ne peuvent être reproduits par le marché.

1.2 Mécanismes de gouvernance universitaires

En assimilant l'organisation à un nœud de contrats, Jensen et Meckling (*op. cit.*) proposent une vision de la firme basée sur une opposition potentielle des intérêts des différentes parties prenantes. Le système de gouvernance permet de réduire les conflits d'intérêts considérés comme coûteux et d'aligner les intérêts des différentes parties prenantes. Charreaux propose une analyse du fonctionnement de la gouvernance à partir de l'articulation des fonctions décisionnelles et des modalités d'action du dirigeant. Il retient le critère de *spécificité* pour caractériser les mécanismes permettant de limiter le pouvoir discrétionnaire des dirigeants. Les mécanismes spécifiques, tels que le conseil d'administration, sont volontairement mis en place pour contrôler les dirigeants d'une organisation. À l'inverse, les mécanismes non spécifiques⁹, tels que l'existence de contraintes légales ou l'influence du marché, ont pour vocation d'influencer les comportements des dirigeants d'une catégorie d'organisation, voire de la totalité d'une branche. Charreaux (1997b) présente les principaux mécanismes de gouvernance en vigueur dans les grandes entreprises cotées, basé sur la spécificité des mécanismes et sur leur degré d'intentionnalité (concept emprunté à Williamson -1991). L'objectif de ces mécanismes est de réduire les conséquences des conflits entre les actionnaires et les dirigeants. Au critère de spécificité, Charreaux ajoute celui d'*intentionnalité*, qu'il emprunte à Williamson (1991). Le caractère intentionnel d'un mécanisme de gouvernance « *se traduit (...) par l'établissement de règles et de procédures formelles* » (Charreaux, 1997b, p.426), et s'oppose aux mécanismes spontanés¹⁰. Ces différents mécanismes permettent *a priori* à l'ensemble des parties prenantes d'orienter et de contraindre les choix du dirigeant, en limitant les conséquences des conflits d'intérêt entre le dirigeant et les membres de la coalition. Adaptée aux universités, cette typologie permet de caractériser les différents mécanismes qui contribuent à encadrer le comportement des décideurs (voir Tableau 1), soit à travers l'influence que les différentes parties prenantes peuvent exercer sur une transaction clairement identifiée, soit à travers leur influence plus ou

⁹ On pourra notamment identifier les différents marchés sur lesquels l'organisation contracte avec différents partenaires (salariés, usagers, fournisseurs...), les groupes d'intérêts (syndicats nationaux, organisations professionnelles) et le cadre réglementaire et légal dans lequel sont encadrées les transactions susceptibles d'influencer le processus décisionnel.

¹⁰ Cependant, Charreaux remarque que les deux types de mécanismes (spontané vs. intentionnel) sont imbriqués, puisque « *les mécanismes spontanés jouent à l'intérieur de l'espace discrétionnaire laissé par les mécanismes intentionnels. (...) La flexibilité du système, c'est-à-dire sa capacité d'adaptation, dépend de l'articulation entre mécanismes intentionnels et spontanés.* » (p.426)

moins directe sur les mécanismes non spécifiques, tels que l'environnement légal et réglementaire.

	Mécanismes spécifiques	Mécanismes non spécifiques
Mécanismes intentionnels	Contrôle des assemblées (<i>Conseil d'Administration, Conseil des Études et de la Vie Universitaire, Conseil d'UFR, Conseil Scientifique</i>) Structure formelle Syndicat et associations étudiantes Système de rémunération basé sur des critères locaux (<i>primes</i>)	Environnement légal et réglementaire Syndicats nationaux Système de rémunération basé sur des critères nationaux (<i>primes</i>)
Mécanismes spontanés	Culture organisationnelle Réseaux d'acteurs (<i>locaux</i>)	Marché de la formation Culture de service public Réseaux de décideurs (<i>Conférence des Présidents d'Université...</i>) Réseaux d'acteurs (<i>sociétés scientifiques, associations...</i>) Aspects réputationnels (<i>notamment sur le marché de la recherche et des enseignants</i>)

Tableau 1 : Typologie des mécanismes de gouvernance en vigueur dans les universités (adapté de Charreaux, 1997b, p.427)

L'identification de ces mécanismes semble particulièrement adaptée au contexte des universités anglo-saxonnes, ou à celui des Grandes Écoles en France (écoles de commerce et écoles d'ingénieurs), qui font appel à des administrateurs professionnels, et qui diversifient leurs modes de financement.

2. Paradoxe de la démocratie ou dilution de la responsabilité des administrateurs

On peut aisément identifier ici un certain nombre de différences avec le cadre universitaire en France. L'État finançant majoritairement les projets¹¹, l'administration centrale a intérêt à contrôler l'activité des établissements universitaires. Jean-François Copé, ministre délégué au Budget et à la Réforme de l'État, déclarait en juin 2005¹² vouloir adopter une démarche de performance dans les services publics, et insistait sur la nécessité de l'évaluation. « *Là encore, c'est une véritable révolution culturelle. Car il s'agira bien de rendre des comptes, pour*

¹¹ À partir de 1998, l'État met en place une réforme de la politique contractuelle des établissements d'enseignement supérieur. Désormais le contrat fixe les axes de développement de l'ensemble de la vie universitaire sur 4 ans : l'enseignement, la recherche, les actions internationales, le financement des filières... et concerne l'ensemble des acteurs (étudiants, enseignants, personnels et partenaires). Le projet de l'établissement définit les priorités stratégiques des universités, notamment à travers l'évolution des formations (et la mise en place d'indicateurs de rendement des formations), la vie étudiante (association des étudiants à la vie des établissements, conditions de vie des étudiants, activités culturelles et sportives en accompagnement du plan social étudiant...), le développement de la recherche et la collaboration avec les grands organismes (CNRS, INSERM...), et la mise en place de partenariats avec les collectivités territoriales, les milieux professionnels et les autres institutions de formation françaises et étrangères.

¹² Lors de la remise des Trophées de la qualité des services publics.

chaque politique publique. Chaque engagement pris sera passé au crible des indicateurs de performance et des cibles de résultats. » Dans une démarche similaire, le directeur de l'enseignement supérieur (Monteil, 2005) déclarait vouloir rationaliser la carte d'offre de formation sur l'ensemble du territoire. Mais la production d'indicateurs de performance, sur la base de critères objectifs, est pour le moins problématique. Ainsi, le coût de contrôle reste élevé en raison de la spécificité de la production (et surtout de son caractère immatériel), l'information spécifique étant principalement détenue par les porteurs de projet. On peut cependant penser que la logique mise en œuvre avec la LOLF à partir de 2006, basée sur une démarche d'engagements préalables et de mesures des résultats, remet considérablement en cause le fonctionnement des universités. En effet, l'allocation des budgets étant soumise à évaluation, les surplus pourront être redistribués et les décisions relatives à la création de valeur auront un impact direct, à court terme, sur la répartition. Aujourd'hui, ces deux fonctions sont largement dissociées, l'État finançant la majorité des salaires des personnels et les établissements, notamment en raison des défaillances du système d'incitations et de la difficulté pour l'administration centrale de fixer des objectifs aux établissements.

2.1. Cadre théorique et formalisation des hypothèses

Fama (1980) considère le marché des dirigeants comme le mécanisme de gouvernance dominant. Les dirigeants cherchent à maximiser leur capital réputationnel, et par conséquent leur valeur sur le marché, en évitant les erreurs de gestion. Ce premier mécanisme, non spécifique et spontané, est renforcé par des mécanismes spécifiques, tels que la hiérarchie, la surveillance mutuelle entre les membres de l'équipe dirigeante, et surtout par le conseil d'administration. Charreaux (2000, p.5) rappelle que *« celui-ci, pour être efficace, doit simultanément induire, pour des raisons d'information, des administrateurs internes (membres de l'équipe dirigeante) et, pour garantir son indépendance, des administrateurs externes indépendants, spécialistes du contrôle »*. À nouveau, le marché, des administrateurs cette fois, garantit le conseil d'administration des risques de collusion avec le management. Les présidents d'université ne peuvent pas, pour le moment¹³, effectuer consécutivement deux mandats. Ceux-ci retournent à leurs activités d'origine, généralement en tant qu'enseignants-chercheurs, à l'issue de leur mandat. La notion de « valeur sur le marché » d'un ancien président d'université n'a donc pas beaucoup de sens en tant que telle. De prime abord, le marché ne semble donc pas être un mécanisme de régulation. Cependant, Charreaux (2000) rappelle que *« le dirigeant est incité à produire de la rente,*

¹³ Voir le projet de loi concernant l'autonomie des universités.

notamment en développant des compétences spécifiques à la firme, s'il peut s'en approprier une partie suffisante pour rémunérer ses investissements en capital humain ». Dans l'hypothèse de l'existence d'un marché des dirigeants, notamment basé sur des emplois « politiques » (recteurs, directeurs de services ou chargés de mission au ministère, nouveaux responsables de PRES¹⁴...), les intérêts des dirigeants convergent dans une certaine mesure avec ceux du principal pourvoyeur de ressources des universités, à savoir l'État. Ainsi, un président qui n'aurait pas donné entière satisfaction dans l'accomplissement de sa tâche vis-à-vis de son l'administration centrale, pourrait se voir refuser une éventuelle « promotion » en dehors de son corps d'origine. On peut donc en déduire les hypothèses suivantes :

H1 : Il existe un marché des présidents d'université.

Le cas des universités est tout à fait à part par rapport à l'inclination naturelle des dirigeants vis-à-vis de l'enracinement. En effet, celui-ci est, pour le moment¹⁵, borné par l'impossibilité d'effectuer plusieurs mandats présidentiels consécutifs. Le motif d'enracinement dans le contexte universitaire paraît ainsi limité au niveau individuel.

H1bis : L'absence contractuelle d'enracinement des présidents dans leur fonction est positivement liée à une recherche de reconnaissance par l'administration centrale.

En revanche, on peut voir dans la recherche de latitude une source d'utilité pour les dirigeants, qui peuvent s'appuyer sur différents réseaux pour contrôler les ressources de l'établissement. *A priori*, l'architecture centralisée favorise la constitution de rente informationnelle à la fois pour le dirigeant et pour une partie des membres de la coalition, qui bénéficient d'une information privilégiée et de réseaux organisés, et conduit donc à une certaine latitude de l'équipe de direction dans la sélection des investissements. En effet, celle-ci dispose d'une latitude forte dans l'organisation des ordres du jour et de la préparation des réunions de préparation des différentes assemblées. Certaines préparations sont d'ailleurs devenues dans quelques universités l'occasion de réunions informelles aussi importantes et

¹⁴ Les Pôles de Recherche et d'Enseignement Supérieur (PRES) sont des formes de coopérations ou regroupements, d'établissements universitaires permettant la définition d'une stratégie commune de formation et de recherche, la détermination d'une politique commune de GRH et la construction de véritables services communs (écoles doctorales uniques, comités d'orientation stratégique, etc.), à l'instar de Bordeaux (regroupant les 4 universités), du PRES Centre-Ouest (Orléans, Poitiers, La Rochelle, Tours, Limoges), ainsi que les projets lyonnais et strasbourgeois.

¹⁵ Voir le projet de loi concernant l'autonomie des universités. Mais le Président peut également chercher à briguer un autre poste (Recteur...) ou se représenter ultérieurement.

représentent les lieux d'échanges non négligeables¹⁶ (ex : *petits déjeuners* de la présidence, rendez-vous périodiques...). En dernier recours, le conseil d'administration tranchera mais seulement sur les propositions qui auront été faites par le bureau. Le conseil d'administration des universités semble jouer un rôle assez peu important en raison de la faiblesse de la séparation fonctionnelle décision-contrôle. Il a dès lors tendance à tenir le rôle d'une chambre d'enregistrement, et l'on voit émerger un certain nombre de mécanismes substitutifs au CA, sous la forme d'instances de contrôle, et de commissions parallèles.

Dans la vision partenariale de l'organisation, celle-ci peut être représentée en tant qu'équipe de production (Alchian et Demsetz, 1972). Dès lors, les transactions ne se résument pas à de simples échanges marchands régis par le système de prix. Elles permettent des relations de coopération de longue durée. Dans ce contexte, la création de valeur dépend de compétences particulières détenues par certains individus et la firme peut alors être représentée comme une combinaison durable de ressources (Aoki, 1984). Cette vision tendrait à justifier l'existence des sentiers de dépendance dans les décisions et les parcours des établissements. On peut ainsi y voir une recherche de la part d'un certain nombre de partenaires, notamment de la part des administrateurs, de paix sociale. Les contrôleurs (administrateurs) n'étant pas incités à exercer leur activité de contrôle (contrainte de non distribution), auraient alors tendance à maximiser leur utilité, notamment en limitant l'occurrence des conflits avec les autres composantes de l'université. D'où l'hypothèse suivante :

H2 : La décentralisation des droits décisionnels implique que les motions rejetées en CA sont rares.

Parallèlement, les administrateurs internes sont majoritaires au sein des conseils d'administration dans les universités (la loi de 1984, en établissant la cogestion dans les établissements universitaires, prévoit 20 à 30 % de personnalités extérieures). La notion d'indépendance des administrateurs peut donc être battue en brèche et le marché ne peut garantir des risques de collusions et de l'existence de coûts d'influence (Milgrom et Roberts, 1992). Bien entendu, l'absence de ces mécanismes de contrôle est justifiée par l'existence d'une contrainte de non-distribution des surplus, afin de prévenir les usagers du risque

¹⁶ On peut également rencontrer ce type de configuration dans certaines entreprises privées, via les comités de conseils et les réunions de cadres.

d'opportunisme des producteurs. Les administrateurs ne peuvent donc s'attribuer les éventuels surplus générés par l'organisation, du moins sous des formes pécuniaires.

La participation des membres du corps enseignant aux décisions de gestion et d'investissement des établissements permet de faire appel à leur expertise, notamment en termes de *curricula* (contenus et programmes des formations). Mais en faisant des enseignants les créanciers résiduels de l'université, l'État, en tant que véritable détenteur des droits de propriété, leur permet de contrôler les décisions des dirigeants et de l'administration. Ces décisions de gestion pouvant avoir un impact sur le déroulement de la carrière des enseignants (avancement, accès à la première classe...) notamment à partir des opportunités d'enseignement et des responsabilités administratives qu'ils peuvent endosser, il y a un risque que ceux agissent ici avec opportunisme¹⁷ lors des choix d'investissement ou des décisions inhérentes à l'organisation administrative de l'université. Pour Hansmann (1996, p.238), une *NPO* dirigée par un Conseil d'administration constitué exclusivement de membres élus en interne représente le degré ultime de la séparation entre propriété et contrôle. Les managers sont à même d'agir sans aucune supervision d'un groupe ou d'individus étant intéressés à l'utilisation des revenus résiduels et on peut alors s'attendre à ce que les coûts d'agence soient maximaux. On peut d'ailleurs noter ici que ces coûts d'agence existent dans les organisations à but lucratif. Ainsi, afin de faire face à la compétition et à la concurrence qui peut exister entre les différents offreurs de formation, les universités doivent développer des modes de contrôle internes alternatifs afin de minimiser les coûts d'agence. Ces coûts sont principalement contrôlés par des individus représentant des institutions qui participent à la prise de décision au sein des conseils délibératifs¹⁸ des établissements universitaires, en raison du montant de leur participation, évaluée par rapport au coût d'opportunité qu'ils supportent à prendre part aux réunions et à la préparation de ces réunions.

H3 : La décentralisation des droits décisionnels implique que les redéploiements de ressources entre les composantes sont rares.

Pour Fama et Jensen (1983a et b) les membres des conseils deviennent les créanciers résiduels de l'université. En tant que tels, ils ont la légitimité et les incitations (notamment par rapport à des aspects honorifiques et à l'utilisation alternative qui pourrait être faite de l'actif) à contrôler leurs collègues. Cependant, la haute spécialisation des produits de l'université et la

¹⁷ Les agents sont réputés opportunistes, au sens de Williamson, et peuvent faire preuve de comportement de triche, de mensonge ou de distorsion volontaire de l'information afin de maximiser leur propre utilité.

¹⁸ CA, CEVU, Conseil scientifique.

grande diversité de ceux-ci rendent particulièrement difficiles toute surveillance et évaluation de la qualité des produits. À cet égard¹⁹, Brown (1997) suggère que les membres du corps enseignant sont prêts à dispenser beaucoup de leur temps dans le fonctionnement des institutions et principalement dans l'activisme au niveau des organes décisionnaires (CA, CEVU, direction de d'institut...) car cela leur permet, indépendamment des coûts d'opportunité, de s'attribuer une partie de la valeur créée par l'Université. Ils deviennent des *créanciers résiduels partiels*²⁰, et agissent comme s'ils détenaient une partie des droits de propriété. D'où l'hypothèse suivante :

H4 : La décentralisation des droits décisionnels implique que la répartition des surplus²¹ engendre de nombreux conflits au niveau du CA.

Au bout du compte, le soutien politique au dirigeant (le Président est élu par le conseil d'administration, et représente souvent le candidat soutenu par le syndicat majoritaire dans l'université), le rôle réduit du conseil d'administration, la diffusion du pouvoir décisionnel dans l'université conforte l'asymétrie informationnelle au profit de l'équipe présidentielle et des réseaux dont elle émane. Cette latitude découle historiquement du statut des universités françaises et de leur autonomie, le Président bénéficiant d'un espace discrétionnaire lui permettant de négocier avec certains groupes de partenaires, afin notamment d'acheter la paix sociale. La gouvernance publique réduit considérablement le recours aux incitations monétaires par rapport à l'objectif de performance. Mais comme le rappelle Chatelin (*op. cité*), « *le dirigeant public peut chercher à neutraliser en partie, le centralisme décisionnel public via les échanges informels par exemple, auprès des représentants des salariés au conseil d'administration, élargissant de ce fait sa faible autonomie de gestion initiale par un contrôle informel sur cette ressource stratégique* » Et il aura d'autant plus recours aux réseaux dans le développement de sa marge discrétionnaire que les relations de long terme sont favorisées, notamment par l'absence de mobilité à la fois des interlocuteurs au sein des institutions (représentants des personnels) et des porteurs de projets.

2.2 Mise à l'épreuve du cadre théorique et proposition d'empirie

La mise à l'épreuve du cadre théorique sur des données empiriques représente généralement l'étape ultime d'un travail de recherche. Après avoir construit notre cadre conceptuel, et émis un certain nombre de propositions, il convient de tester leur pertinence sur

¹⁹ Brown reprend ici l'argument du capital organisationnel développé par Cornell et Shapiro (1987), qui intègrent d'autres partenaires à l'analyse de la décision et au risque de conflit.

²⁰ "Partial residual claimants to the financial success of the university", p.452.

²¹ Bonus Qualité Recherche, locaux, postes sur fonds propres....

des données issues des différentes collectes que nous avons pu réaliser. Nous testerons nos différentes hypothèses par le biais de modèles qualitatifs. Le choix du recours aux modèles qualitatifs est renforcé par la recherche de légitimité des sciences sociales face aux autres domaines scientifiques, et face à certaines institutions spécialisées dans la publication d'études quantitatives (INSEE, DPD...) qui produisent chaque année de nombreuses publications relatives au secteur éducatif. Si ces données représentent une information agrégée pour le moins intéressante, et permettent d'éclairer les effets macro-économiques de certaines politiques, elles ne permettent pas d'expliquer les comportements individuels. Comte (1968) notait que « *d'après ce bilan, elles ne sont plus au goût du jour parce que trop descriptives et incapables d'intégrer les processus de changement dynamique et les attitudes ou microcomportements comme le peuvent si bien les ethnographies et même les chroniques journalistiques ou populaires.* » Dans le même ordre d'idées, Eisenhardt (1989, p.532) souligne la difficulté de mesurer un cadre conceptuel avec des données *réelles*²². On peut d'ailleurs s'interroger sur la capacité des études quantitatives à mesurer des phénomènes dynamiques.

Si les études qualitatives permettent de pallier certaines de ces limites, la recherche qualitative pose néanmoins un certain nombre de contraintes. À ce titre, la notion de transférabilité de l'étude, ou validité externe, est particulièrement importante à discuter. En effet, une des principales critiques à l'endroit de la recherche qualitative est qu'elle produit des résultats non généralisables. En réponse à cette critique, on sélectionne le plus précisément possible les cas et les contextes afin de permettre la diversification et la saturation des données. À l'instar de la recherche quantitative, elle tend vers la généralisation²³ des résultats. L'analyse contribue alors à l'émergence de nouvelles connaissances. Nous testerons donc notre modèle théorique sur les données qualitatives, issues des établissements que nous avons étudiés (données primaires), et sur les données issues d'analyses externes (données secondaires), à des fins de triangulation.

Nous proposons de tester, à l'issu d'un prochain article, ces différentes propositions sur les données issues d'établissements français, notamment en testant le marché des présidents d'université (hypothèses H1 et H1bis). À cette fin, nous constituerons une base de données retraçant le parcours des présidents sur trois mandats, composée d'éléments relevés sur les sites institutionnels des universités, de laboratoires (*curriculum vitae*) ainsi que de données trouvées dans le Who's who afin de compléter les informations qui pourraient venir à

²² « *However, the tie to actual data has often been tenuous.* »

²³ On parlera alors de généralisation analytique.

manquer. Elles nous permettra d'identifier les présidents qui se représentent à l'issue de leur mandat, à des fonctions de vice-présidents, de chargés de mission, voire de présidents (minimum 5 ans après leur premier mandat). Cette démarche nous permettra d'identifier l'existence éventuelle d'un marché interne des présidents d'université. Nous chercherons également à identifier les parcours « externes » des anciens présidents, notamment au niveau de l'administration centrale ou des services déconcentrés de l'État (emplois de recteurs, direction de PRES...).

Dans un second temps, nous étudierons les décisions des CA pour un échantillon d'universités dont nous avons collecté les procès verbaux sur une période de deux ans. Nous nous intéresserons alors aux motions rejetées par administrateurs et aux conditions de rejets de ces différentes propositions (hypothèses H2 à H4). L'intérêt de la démarche qualitative consiste alors dans la prise en considération du contexte des décisions, tels que le nombre de participants aux sessions de conseil, les échanges entre les administrateurs et l'équipe présidentielle, la durée de ces échanges, le nombre de motions discutées lors de la session... Il conviendra alors de s'interroger sur la question du processus démocratique au sein des CA d'université. Un conseil d'administration constitué de 60 membres représente-t-il un organe de gouvernance efficient dans le cadre de la cogestion ? La taille des conseils d'administration, ainsi que l'absence de formation des administrateurs n'engendrent-elles pas une dilution des responsabilités des élus ? On peut en effet penser que les coalitions seront plus complexes à mettre en œuvre qu'au sein de CA plus restreints (atteinte de consensus difficile).

Conclusion

La gestion de la décision dans les EPSCP est basée sur le principe de cogestion. En tant que telles, les décisions sont prises de façon collégiales, par les membres des organes de décision (les différents conseils et plus particulièrement le CA). Notre modèle repose sur les hypothèses comportementales propres au cadre de la théorie positive de l'agence. Les individus sont ainsi censés chercher à limiter leurs efforts, et interagir avec leur environnement afin d'accroître leur utilité. Et les efforts supplémentaires des décideurs ou des contrôleurs devraient permettre d'accroître la valeur de l'organisation, mais risquent de limiter leur utilité. Ces éléments sont d'ailleurs renforcés par le cadre imposé par la propriété publique. On peut donc identifier différents biais dans le cadre des prises de décision par les administrateurs. Outre le biais cognitif, lié à la méconnaissance éventuelle de certaines

procédures, on pourra noter un biais culturel, au sens d’Austin (1992), que l’on pourrait qualifier de disciplinaire. En effet, la discipline représentant un facteur d’identification fort au corps académique (Clark, 1987), les membres d’une même discipline seraient alors peu enclins à s’opposer à une décision issue de leur composante, notamment en raison des coûts sociaux et des coûts d’influence (Milgrom et Roberts, *op. cité*) qu’ils pourraient alors avoir à supporter²⁴. On peut alors penser que les projets seront alors plus particulièrement analysés sur la base de questions de forme afin de limiter les biais cognitifs et disciplinaires.

Le but de cet article est de proposer un cadre conceptuel afin de comprendre l’opportunisme individuel dans les universités, notamment au niveau du président et des contrôleurs (administrateurs) dans le cadre de la mise en œuvre d’une importante réforme à la fois budgétaire et organisationnelle (processus de Bologne –LMD) en Europe. Cette démarche nous permettra de discuter du bien fondé des hypothèses qui découlent de notre cadre théorique, en vue de les tester sur des données qualitatives lors d’un prochain article. Il devient alors central de comprendre et de mesurer les effets de l’émergence d’un marché des dirigeants d’université en tant que mécanisme de contrôle, à l’instar du rôle joué par le marché des dirigeants des entreprises cotées. De même, la réplique de notre cadre à l’étude des Grandes écoles (écoles de commerce, écoles d’ingénieurs) nous semble un champ d’investigation intéressant à plus d’un titre, à la fois pour tester les limites de notre modèle théorique, et pour qualifier un contexte éducatif national de plus en plus complexe (création de *polytechnica*, de PRES, Instituts d’écoles à l’instar de ParisTech...).

Bibliographie

- Alchian A., H. Demsetz (1972), “Production, Information Costs and Economic Organization”, *American Economic Review*, vol. 62, n°5, p.211-221.
- Aoki M. (1984), *The Co-operative Game Theory of the Firm*, Clarendon Press.
- Berle A., Means G. (1932), *The Modern Corporation and Private Property*, Macmillan.
- Brown W. O. (1997), “University governance and academic tenure: a property rights explanation”, *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, vol. 153, n°3, pp. 441-461.
- Carroll A. B., A. K. Buchholtz (2000), *Business and society, Ethics and stakeholder management*, 4th edition, South Western College Publishing, 750 pages.

²⁴ Dès lors que les coûts sociaux sont supérieurs aux gains qui découlent du supplément de valeur dégagée, appropriable sous des formes non pécuniaires par les autres membres de la coalition, on peut penser qu’il n’y aura pas d’opposition aux projets présentés.

Charreaux G. (1997), « Vers une théorie du gouvernement des entreprises » in G. Charreaux (éd.), *Le gouvernement des entreprises : Corporate governance, théories et faits*, Economica, pp.421-469.

Charreaux G. (1999), « Lecture et relectures de la théorie de l'agence », in Koenig G. (éd.), *De nouvelles théories pour gérer l'entreprise du XIXème siècle*, Economica, coll. Gestion.

Charreaux G. (2000), « Le conseil d'administration dans les théories de la gouvernance », *Cahier du FARGO*, Dijon, 16 pages.

Charreaux G. (2001), « L'approche économico-financière de l'investissement », in Charreaux G. (éd.), *Images de l'investissement : Au delà de l'évaluation financière, une lecture organisationnelle et stratégique*, Vuibert, coll. FNEGE, pp.13-60.

Comité National d'Évaluation (1992), *L'université de Montpellier I*, Rapport d'évaluation.

Comte A. (1968), *Cours de philosophie positive*, 1830, Anthropos.

Cornell B., A. Shapiro (1987), "Corporate stakeholders and corporate finance", *Financial Management*, 17(1).

Demsetz H. (1995), *The Economics of the Business Firm*, Cambridge University Press, 179 pages.

Eisenhardt K. (1989), « Building Theories from Case Study Research », *Academy of Management Review*, vol. 14, n°4, p.532-550.

Fama E. (1980), "Agency problems and the theory of the firm", *Journal of Political Economy*, vol.88, n°2, pp.288-307.

Fama E., M. Jensen (1983a), "Agency problems and residual claims", *Journal of Law and Economics*, vol.26, p.327-350.

Fama E., M. Jensen (1983b), "Separation of ownership and control", *Journal of Law and Economics*, vol.26, pp.301-326.

Freeman R. (1984), *Strategic management: A stakeholder approach*, Pitman Publishing, 276 pages.

Frooman J. (1999), « Stakeholder influence strategies », *Academy of Management Review*, 24, pp. 191-205.

Jimenez A. (1999), *Les présidents d'universités en France, Étude sur le statut et la fonction dans l'établissement*, Mémoire de DEA, Université de Panthéon Assas-Paris II, 133 pages.

Grossman S., O. Hart (1986), "The Cost and Benefits of Ownership: a Theory of Vertical Integration", *Journal of Political Economy*, vol. 94, n°4, p.691-719.

Hansmann H. (1980), "The Rationale for Exempting Nonprofit Organizations from Corporate Income Taxation", *Yale Law Journal*, November, 91, p. 54-100.

Hansmann H. (1996), *The ownership of enterprise*, The Belknap Press of Harvard University Press.

Hart O., J. Moore (1990), "Property Rights and the Nature of the Firm", *Journal of Political Economy*, vol. 98, p.1119-1158.

Hill C., T. Jones (1992), "Stakeholder-Agency Theory", *Journal of Management Studies*, vol. 29, n° 2, pp. 131-154

Jensen M. (2001), "Value Maximization, Stakeholder Theory, and the Corporate Objective Function", *Journal of Applied Corporate Finance*, Fall, pp.8-21.

Jensen M. (1983), "Organization Theory and Methodology", *Accounting Review*, vol. 58, p.319-339.

Jensen M., W. Meckling (1976), "The theory of the firm: managerial behavior, agency costs, and ownership structure", *Journal of Financial Economics* 18, pp. 305-360.

Milgrom P., J. Roberts (1992), *Economics, Organization and Management*, traduction française (1997) Économie, Organisation et Management, De Boeck Université, coll. Ouvertures économiques-Balises, 829 pages.

Monteil J.M. (2005), Discours de clôture du Colloque « L'Université : acteur majeur dans l'Europe des formations supérieures », *Colloque annuel de la Conférence des Présidents d'Université*, pp.45-47.

Rajan R., L. Zingales (2001), "The Firm as a Dedicated Hierarchy: A Theory of the Origins and Growth of Firms", *Quarterly Journal of Economics*.

Rajan R., L. Zingales (1998), "Power in a Theory of the Firm", *Quarterly Journal of Economics* 113, pp.387-432.

Weisbrod B. (1988), *The non profit economy*, Harvard University Press.

Williamson O. (1991), "Economic institutions, spontaneous and intentional governance", *Journal of Law, Economics, and Organization*, 7, pp. 75-91.

Winston G.C. (1999), "Subsidies, Hierarchy and Peers: The Awkward Economics of Higher Education", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 13(1), pp. 13-36.

Zingales L. (1998), "Corporate Governance" in *The New Palgrave Dictionary of Economics and the Law*, Macmillan, pp. 497-503.